

A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA — CIDADES EM BUSCA DO EQUILÍBRIO¹

JORGE HAGE SOBRINHO
Prefeito da Cidade do Salvador

1. A *urbanização*, processo universalmente caracterizador das sociedades contemporâneas, consiste a um só tempo em três ordens de manifestação do fenômeno urbano:

- crescimento da percentagem da população habitando as cidades;
- aumento do número das grandes cidades;
- aparição de vastas áreas urbanas.

A *industrialização*, por sua vez, tem sido o fator genericamente apontado como determinante ou estimulante da urbanização, pela sua tendência a concentrar, num espaço relativamente limitado, atividades e população. Não obstante, ao menos no que concerne à América Latina, realidade mais próxima de nós, essa assertiva parece não permanecer válida.

Aqui, a urbanização geralmente *precede* ou em todo caso *não resulta da* industrialização. Não foge à regra o caso brasileiro: em torno à pura e simples *expulsão do campo*, uma constelação de fatores outros, que vão da elevação das aspirações de consumo à busca de melhores oportunidades no mercado de trabalho, respondem pela urbanização acelerada do território nacional.

¹ Conferência pronunciada no XII Encontro Nacional de Vereadores. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul — junho/1976.

Que consequências advêm dessa evolução, por assim dizer, "prematura" da urbanização no País? Quais os elementos definidores do processo, entre nós?

2. Podemos recorrer a uma analogia com as noções diferenciais de *desenvolvimento econômico* e do *crescimento econômico*. Assim, como *desenvolvimento urbano* teríamos a urbanização por meio de uma *evolução equilibrada* dos componentes essenciais do processo, as *funções urbanas*; *trabalho, habitação, circulação* e *serviços* (incluindo nesses os serviços públicos tradicionais, a educação, a saúde pública, o comércio e o lazer). Esse equilíbrio seria das funções entre si e em relação ao atendimento das demandas respectivas. Já como mero *crescimento urbano*, teríamos a urbanização pela *evolução desordenada* daqueles componentes, seja entre si, seja em relação à demanda de cada um deles².

Resulta óbvia a definição da urbanização brasileira em termos de *crescimento urbano*, ante a flagrante evidência de suas características básicas:

- (quanto a trabalho) grande parcelas da população marginalizadas nas cidades;
- (quanto a habitação) deficit habitacional quantitativo e qualitativo;
- (quanto a circulação) aumento dos tempos de deslocamento, dentre outras razões pela ênfase tradicional no transporte individual;
- (quanto a serviços) escassez de equipamentos públicos específicos, na maioria dos casos.

Resulta igualmente óbvia a correlação existente entre o *crescimento urbano* e a *espontaneidade* do processo, de um lado, e entre o *desenvolvimento urbano* e a *idéia de planejamento*, do outro. A passagem *qualitativa* do crescimento urbano ao desenvolvimento urbano assenta-se, pois, na superação de mais um "laissez-faire": cumpre indagar o que fazemos nós, Governo, para prover essa transformação.

3. À escala nacional, não há exagero em dizer-se que até o II Plano Nacional de Desenvolvimento a história da urbanização brasileira não é mais que uma "história natural" da evolução de cidades — por isso, vimos, o caráter de crescimento urbano oposto a desenvolvimento urbano, resultante desse espontaneísmo. Com um sintomático título de "Desenvolvimento Urbano", e sintomaticamente junto à "Política de Energia", sob a rubrica comum de "Grandes Temas de Hoje e de Amanhã", o II PND arranca da dramática constatação de que, em 1980, a população urbana brasileira corresponderá a 2/3 do total da população nacional, para a

² Comentários à margem do texto: Ênfase desequilibrada observada até aqui pelos governos municipais, com prioridade apenas para a função *circulação* — e só a de *veículos* e, dentre esses, *ônibus*. Para isso, é preciso que o governo municipal desperte e atente para as suas responsabilidades para com cada uma das quatro funções, até mesmo a função *trabalho*, sem que isso tenha competência de Estado ou União quanto às diretrizes do desenvolvimento regional ou do modelo econômico: é pelo estímulo a tipos de investimentos no solo urbano, é pelo zoneamento, é pela exportação das vocações das cidades, é pela proteção às formas espontâneas de ocupação da mão-de-obra etc.

formulação dos alicerces de uma "Política de Desenvolvimento Urbano" inédita no País.

É do conhecimento geral essa "Política", que já permeia inclusive a ação de muitos de nós aqui presentes. Mas um rastreo *interpretativo* de seus fundamentos arrisca subsidiar nosso diálogo, na medida em que toda interpretação é, de algum modo, uma *recriação*. Com efeito, ali se apontam como distorções primeiras da urbanização nacional:

- distribuição espacial das cidades predominantemente litorânea, concentradora da população, das atividades industriais e da responsabilidade quanto à expansão da economia;
- desequilíbrio inter-regional na distribuição do emprego industrial;
- desigual distribuição dos equipamentos sociais urbanos e dos recursos para suprimentos;
- oscilação entre a metropolitanização prematura, deteriorada da qualidade de vida e do equilíbrio social, e a excessiva pulverização de pequenas cidades, sem a intervenção equilibradora de um número adequado de cidades médias.

Segue-se, a partir do princípio de vinculação da política urbana à estratégia de desenvolvimento e à política de ocupação do espaço interior, a formulação de diretrizes:

- da implantação de Regiões Metropolitanas, à desconcentração intra-regional;
- da identificação de funções urbanas, ao ordenamento de processos urbanos e à urbanização de áreas;
- da definição de polos secundários descentralizadores, à dinamização econômica de metrópoles regionais e ao reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais de polos interiorizados;
- finalmente, do desdobramento dessas diretrizes em estratégias regionais específicas, ao estabelecimento de mecanismos de implementação da política definida, o principal dos quais é a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.

É chegado o momento, senhores vereadores, de uma reflexão mais detida sobre matéria do nosso efetivo interesse cotidiano.

Em que exata medida tais diretrizes e estratégias equacionaram a questão do *território local (municipal)*? Tem-se aí mais um posicionamento em que o *nível local* não passa do tradicional "lugar onde acontecem as coisas"? Ou se trata, ao contrário, de um enfoque inovador daquela escala espacial? *Regionalização, desconcentração, descentralização*: as categorias centrais do II PND, mencionadas, já denotam a configuração de nexos, fluxos, interações, *redes de espaços urbanos locais*. Mas — e aqui atingimos o cerne da questão —, o que tudo isso implica e pressupõe, é o *estabelecimento de um sistema urbano* nacional e regional. De cidade a cidade, do *local ao local*, tece-se a trama de conexões que possibilitarão a superação do traço *desintegrador* do crescimento urbano, pelo caráter *sistêmico* do desenvolvimento urbano. Resulta um *reforço de significação da escala local*: não do local-em-si-mesmo, mas do local-para-a-nação, do local-para-a-região, a abordagem espacial conduzindo, assim, a um fortalecimento do *local*, sem retornos nostálgicos aos municipalismos.

Senhores vereadores: desconcentração de população e atividades, descentralização de funções, são também, nós o vimos, *redistribuição de responsabilidades*. A nossa — a dos governos locais, pode bem ser mensurada pela enunciação articulada de duas implicações do problema. Primeiro: se é verdade que os conceitos e noções aqui sumariados estão igualmente presentes em estudos estatísticos e geo-econômicos, realizados por instituições técnicas ou acadêmicas, não se pode perder de vista que, postos ao nível do II PND, tais conceitos e noções, de apenas *interpretativos* de uma realidade, passam à privilegiada condição de *normativos*. E normativos *para fins de alocação dos acaletados recursos do Governo Federal*. Segundo: os operadores reais da estratégia urbana, as *Regiões Metropolitanas* e as *idades médias*, legitimam ou deflagram *relações econômico-espaciais de dominação e dependência*, efeitos de polarização que repercutirão sobretudo, como adiante veremos, na estrutura financeira das administrações locais.

Apercebem-se os senhores das excepcionais responsabilidades, vale dizer — permitam-me a brusca transposição —, do *papel criativo* que podem e devem desempenhar no contexto os vereadores brasileiros. Por certo que à CNPU compete, por determinação expressa do II PND, “efetuar à definição detalhada da estrutura urbana a ser estabelecida, nas diferentes regiões”. Contudo, a só leitura da produção teórico-normativa da CNPU patenteia sua opção por estruturas flexíveis, *formas* e não “*formas*”, a diferenciarem-se segundo a imaginação complementar regional ou local. E, meus senhores, antes que fazer uso de brechas ou aberturas, compete-nos a originária *iniciativa de propor*. Se não por outra razão, por aquela indisputável do conhecimento direto das realidades locais³.

Tudo leva a crer, pois, que *urge uma ampla conscientização da questão urbana*, pela classe política nacional. Herdeiros de uma tradição de *ruralidade* dos antigos partidos políticos brasileiros, os modernos partidos brasileiros deveriam investir-se na condição de partidos nuclearmente *urbanos*, a fim de situar-se em melhor consonância com o processo histórico atual. Para germinação desse propósito a partir do nível local, trago à consideração dos senhores uma sugestão: a criação do que, à falta de melhor denominação, chamaríamos de “Comissão de Desenvolvimento Urbano” nas Câmaras Municipais, inicialmente, dos municípios-polos. O alcance e a eficácia de tais Comissões seriam função de variáveis que iriam, do seu dinamismo interno, ao porte ou à significação regional, e mesmo nacional, daqueles municípios. Mas, em qualquer hipótese, consideráveis efeitos político-administrativos tenderiam a sedimentar-se. Dentre eles, destaco:

- a melhor articulação entre o ponto-de-vista técnico e o político, favorecendo inclusive a qualificação das assessorias legislativas municipais;
- o reforço do aspecto *substantivo* na organização dos trabalhos legislativos municipais, predominantemente *adjetiva*, processual, e indutora da superposição da forma ao conteúdo, tornado disperso e fragmentário pelos tradicionais exames das matérias em Comissões de Finanças, Justiça e similares;

³ Comentários à margem do texto: Diferenças marcantes que separam as Regiões Metropolitanas brasileiras entre si. Impossibilidade de um grupo de técnicos definir, em Brasília, as soluções para as questões urbanas de Salvador, Porto Alegre, Curitiba e São Paulo, por exemplo. Novidade da experiência em termos do próprio conceito de Região Metropolitana — margem para a criatividade. Disposição da própria CNPU em receber os subsídios e as proposições, pois tem consciência da situação.

- o aprimoramento do enfoque da questão urbana, pelo impulsionamento à extrapolação da estrita escala local. Creio que nenhum dos senhores mantém qualquer dúvida quanto às condicionantes e implicações mais profundas dos aparentemente corriqueiros problemas que enfrentam no dia-a-dia das suas cidades. É preciso, então, encontrar formas de tratar esses mesmos problemas atingindo as suas raízes, as suas causas, e não apenas verberando ou batalhando quixotesicamente contra os seus efeitos superficiais. Para tratar esses problemas, no entanto, é preciso entendê-los. E para entendê-los, não conheço melhor caminho que o debate, a análise e a reflexão em cima das nossas experiências e das experiências dos outros.

4. Adentremo-nos assim, agora, senhores vereadores, em nosso horizonte próprio de concepção e de ação: *a escala local/municipal*. Mas somente agora, depois de haveremos incursionado na dimensão *nacional e regional* da questão urbana. Naquela dimensão maior, pudemos sondar as nossas perspectivas de atuação complementar, e até mesmo sustentar a tese de uma *participação propositiva* do local/municipal, na gênese das formulações em escalas maiores. Atingimos ao mesmo tempo, e indiretamente, outro objetivo não menos relevante: *a demonstração dos limites da ação local/municipal*. Porque então se impõe uma inferência óbvia (mas da espécie de óbvio que precisa ser explicitado): é que a passagem da atitude de “Laissez-faire” urbano para uma outra de *planejamento* urbano nacional, e o consequente estabelecimento das relações em cadeia de um *sistema* urbano nacional — por isso é hoje o assunto capítulo do II PND —, remetem automaticamente para instâncias superiores as decisões fundamentais, no equacionamento da questão urbana, excluindo qualquer hipótese de auto-suficiências localistas municipais.

Falo, aqui, dentro dos limites da condição de Prefeito da nossa Cidade, da Cidade do Salvador, compensados esses limites pela obrigação de generalização imposta pela circunstância do convite honroso que me foi formulado. E a partir deste ponto, a minha fala se ordenará por um esforço de síntese do que vimos fazendo naquela Prefeitura, com a colaboração da nossa Câmara Municipal.

Não ousaria aborrecê-los, certamente, em evento assim, com um relato descritivo das ações, realizações e fatos concretos alinhados ao longo de mais de um ano de Governo. Como fatos isolados, verificados em Salvador, pouco interesse teriam aqui, no acolhedor rincão gaúcho, e num auditório de dimensão nacional. Quero, sim, trazer-lhes *Salvador como tão só um exemplo*, vivido por mim, de um cenário, dentre tantos (talvez dos mais belos, admitamos, mas seguramente dos mais contraditórios) *do drama urbano atual do Brasil*.

As questões urbanas aqui interessam mais que os fatos. Estes importam depois de elaborados e postos nos escaninhos de um quadro de referência mais abstrato. Nesse quadro importam também, e muito, duas outras ordens de coisas:

- *porque* das nossas ações; o que está por trás delas; a sua razão de ser, que é a única forma de transmitir algo possivelmente válido para o debate a esse nível, pois só aí vamos encontrar as relações entre os fatos de uma administração — a sua “*filosofia*”, a sua “*política*” no melhor e mais puro sentido;

- as *limitações* (ou obstáculos) às nossas ações. Isso porque qualquer Governo só pode ser definido, interpretado, analisado e caracterizado pelo somatório do *que decide fazer e faz, do que deixa de fazer porque deliberadamente não quer fazer (ou crê que não deve fazer), e do que se propõe fazer mas não consegue devido a obstáculos* ou limitações à sua ação.

* * *

Governar Salvador, senhores vereadores, é administrar uma cidade em que cerca de metade da população habita nas chamadas condições subnormais; em que 40% das unidades residenciais não são atendidas pelo abastecimento d'água e 95% não dispõem de rede de esgoto; em que o emprego industrial (industriais de transformação) absorve apenas 7% do total da população economicamente ativa; em que 60% da pavimentação realizada é de baixo padrão e incompleta; em que inexistem escolas públicas para cerca de 1/5 da população em idade escolar, dado esse que se agrava violentamente se tomadas em separado as zonas mais populares da cidade; em que a marginalidade social avoluma-se a cada ano; em que a praia é praticamente a única opção de lazer, e para os que têm condições de deslocar-se até ela; em que, no ano 2.000, o número de habitantes será da ordem de 4.000.000 na Região Metropolitana, sendo que mais de 3.000.000 ficariam na Capital, se mantida as proporções atuais (número três vezes maior que o de hoje); em que o emprego informal absorve mais da metade da população economicamente ativa, com todas as consequências disso; em que 40% da população não dispõem de um único equipamento de saúde a distância razoável; em que a mais otimista previsão de absorção da população economicamente ativa pelo setor industrial (de transformação) é tão somente a de um aumento, dos 7% mencionados, para 13%, no ano 2.000. Em que a formação do tecido urbano se deu, na maior porção do seu território, através de um processo desenfreado e inteiramente espontâneo de ocupação do solo, mediante "invasões" caóticas; em que o solo é quase todo disposto em encostas, barrancos, vales insalubres e cumeadas, que desmoronam com as chuvas anuais de abril, levando consigo os barracos e as casas de alvenaria, como que num castigo impiedoso pelo anti-ecológico tratamento que foi dado a esse solo pelo homem rude, ao arrancar-lhe a vegetação protetora e fincar-lhe a casa, sem, por outro lado, o apoio de intervenções mínimas de drenagem ou contenção.

Deliberadamente compusemos, senhores vereadores, um atropelado painel *das questões da cidade*. Essa enumeração caótica da parafernália urbana é uma espécie de *dramatização da cena urbana*, pela correspondência ritual entre o desconcerto dos fatos e o caleidoscópico da sua verbalização. Pretendemos com isso figurar uma tese: a de que *o governo das cidades não é a administração de fatos urbanos dispersos ou justapostos, mas o seu ordenamento fundado numa sólida filosofia de trabalho*.

Em que consiste, então, a *filosofia de trabalho da Prefeitura da Cidade do Salvador?* Em que formas de ação se desdobram e traduzem suas concepções? Comecemos por dizer que ela se assenta naquelas noções aqui já inicialmente esboçadas. A de *sistema urbano*, por meio da qual Salvador se insere em múltiplos espaços, em decorrência de sua significação extra-local, investindo-se na condição de metrópole regional e município-polo. E a de *desenvolvimento urbano*, objeto de um Plano em elabora-

ção para a cidade, até aqui o maior centro do Brasil sem um plano de desenvolvimento. É com esta última noção que se estão construindo os princípios norteadores da atual administração municipal, a seguir aflorados, e que, já postos em prática mesmo antes de concluído o "documento" do Plano, começam a dar frutos concretos.

O nosso princípio essencial, em torno do qual se estruturam todos os demais, é o da *equilíbrio social da cidade*. Seu objetivo é o de descartar, não apenas o anacrônico enfoque unilateral "físico-urbanístico", mas frequentes equívocos na interpretação do que venha a ser a política de "humanização das cidades". Esta, quando postulada pelos mesmos destinatários das intervenções urbanas de sempre, significaria apenas mudança *no tipo* de investimento ou de obra, substituindo-se o viaduto, o elevado ou o "minhocão" de concreto pelos jardins ou ruas floridas, mas sempre beneficiando apenas os mesmos espaços sociais.

Nosso princípio vai além. Ele é construído e inspirado a partir das mais duras e cruas realidades enfrentadas pelo homem de cidades como a minha, cuja parcela maior e mais densa não se enquadra em qualquer padrão urbano encontrável nos compêndios do urbanismo clássico, sobre os quais certamente se originam os parâmetros urbanísticos do nosso Código de Edificações, que, se admitido como aceitável para o centro da cidade e seus bairros nobres, não guarda a menor correspondência com a realidade da maior porção da cidade. Assim é que o reconhecimento dos desníveis e heterogeneidades da estrutura social, óbvio como possa parecer, mas esquecido com incrível frequência na prática, torna-se o ponto de partida de uma redistribuição equilibradora dos benefícios urbanos.

O princípio da *equilíbrio social da cidade* desdobra-se, como se vê, em primeiro lugar, no da *equilíbrio do espaço social urbano*. Desníveis e heterogeneidades referidos manifestam-se por formas de constituição de espaço urbano, a um só tempo refletoras e determinantes dos processos de desestruturação e desintegração social. O espaço urbano, pois, não é *neutro*, e nem só nem sobretudo *físico*, mas eminentemente *social*. Demonstra-o a lógica interna da *segregação espacial*, que no caso de Salvador faz-nos figurar a existência de não uma, mas duas cidades, traduzidas na geometria social dos bairros centrais, privilegiados, e os bairros periféricos, miseráveis. A *equilíbrio* do espaço social da cidade pressupõe, assim, um deslocamento de ênfase na localização dos investimentos, *transformando-se então o espaço urbano em elemento dinâmico da reestruturação social*.

Mas o princípio da *equilíbrio social da cidade* desdobra-se, ainda, no da *equilíbrio das funções urbanas*. Vimos, anteriormente, como o desenvolvimento urbano depende de uma evolução harmônica das funções da cidade: trabalho, habitação, recreação, segurança, energia, telefone, limpeza urbana, proteção contra sinistros e comércio em geral, entre outros.

A passagem para a escala metropolitana não chega a modificar qualitativamente o conceito, mas pode provocar, sim, uma distribuição da *predominância* de algumas funções entre cidades ou municípios distintos. É o que já acontece em determinado grau na Região Metropolitana de Salvador, onde alguns municípios tendem a especializar-se predominantemente como locais de mercado mais formal de trabalho, e outros, como locais de residência e serviços, e neste último caso está singularmente a Capital, embora e talvez por isso mesmo obrigada a transformar-se num amplo e pouco organizado mercado *informal* de trabalho ⁴.

Independentemente da especialização setorial econômica — primária, secundária ou terciária — os municípios integrados em sistemas, principalmente em áreas metropolitanas conurbadas fisicamente ou não, podem tender a uma especialização funcional, mas essa há de ser não exclusiva e sim apenas de *predominância*. Qualquer que seja o ângulo de análise da questão, a tendência à especialização funcional terá que ser temperada, mitigada ou compensada por algum mecanismo, para que cada município tenha um desenvolvimento equilibrado e seja, enfim, viável.

* *

Contudo, a obtenção de um equilíbrio entre as funções urbanas, ainda uma vez, não é apenas questão de critérios basicamente econômicos ou urbanísticos, exigindo um outro enfoque: o de opções de clara natureza *social*. Senão, vejamos.

A história da urbanização brasileira revela uma ênfase distorcida, em termos já agora simplesmente intra-municipais, na função *circulação*, entendida como *sistema viário*, nítida resposta "urbanística" ao fator econômico que foi o *desenvolvimento da indústria automobilística*. Indicadores primários de distribuição de renda denunciariam liminarmente a *disfunção social* de tais investimentos públicos, exclusivamente voltados para uma inexpressiva minoria populacional.

Por sua vez, cada função urbana, em relação à respectiva demanda, comporta igualmente uma *equilíbrio social*. Assim, é que, para Salvador, em termos de *circulação*, constatamos que 77% da população se deslocam utilizando o transporte coletivo (ônibus) ou a pé. É evidente que a ênfase há de passar do transporte individual para o coletivo ⁵.

Em termos de *habitação*, metade da população habitando em condições "subnormais", ênfase tem que ser posta em programas de habitação popularíssima, como o PROFILURB, pois nem a "casa popular" construída industrialmente está ao alcance das camadas de mais baixa renda. Igualmente, ênfase maior já está sendo

⁴ Comentário à margem do texto: Situação de Salvador em relação ao CIA e ao COPEC.

⁵ Comentários à margem do texto: O sistema viário básico; avenidas de vale; Plano Mário Leal Ferreira; implantação parcial. Os estacionamentos periféricos; os calçadões; o alargamento dos passeios. O privilégio para o transporte coletivo; faixas reservadas; abrigos; correções; desobstrução do centro; a preservação do *centro histórico* de Salvador. A não-mutilação física por alargamentos de ruas, viadutos, elevados e túneis; a não-desanimação nem deterioração por uma descentralização de serviços descontrolada.

posta em Salvador nos programas do tipo "Urbanização de Favelas". Opção feita logo no início da atual Administração, fez com que quase paralisássemos a construção de um grande viaduto para aplicar todo o seu orçamento (cerca de 30 milhões de cruzeiros) num programa novo, de "Urbanização de Bairros Populares" ⁶.

Até mesmo em termos da função *trabalho*, a *equilíbrio social* das funções urbanas pode chegar a prevalecer sobre ortodoxias economicistas, como é o caso do tratamento diferencial que em Salvador somos obrigados a dispensar ao mercado *informal* de trabalho, que absorve mais da metade da nossa população economicamente ativa ⁷.

5. Cumpre ainda, senhores vereadores, para complementar o quadro que me propus sumariar, a partir de uma experiência, tentarmos analisar as *limitações à ação administrativa*. Aqui, mais que em qualquer outro lugar destas páginas, tendemos a uma convergência temática que dispensa maiores esforços de generalização. É que a identificação de obstáculos, seguramente em decorrência de sua profusão, conduz a uma seletividade homogeneizadora dos materiais da discussão.

A primeira e gigantesca limitação às administrações municipais é a nunca por demais reiterada questão do *uso do solo*. Obstrução à implementação da infra-estrutura urbana; encarecimento da habitação; encarecimento dos investimentos em infra-estrutura social; expulsão de estratos da população são outras tantas consequências socialmente danosas da falta de discernimento entre o que seja a noção de *propriedade* e o que deva ser a noção de *uso*, quanto ao *solo urbano*. Apropriar-se unilateralmente o detentor desses direitos, de todos os benefícios e lucros oriundos da valorização imobiliária propiciada pela aplicação dos impostos que são pagos por todos, é, no mínimo, injusto. No particular, estamos bem atrás da maioria dos países capitalistas do nosso mundo ocidental, onde *democracia e livre iniciativa* não se confundem com a fruição exagerada de vantagens anti-éticas. A expectativa de nova e inovadora legislação federal sobre a matéria exime-nos, entretanto, de ir, aqui, além do indispensável registro desse formidável obstáculo à ação dos governos municipais e da justiça urbana.

Resta-nos o tratamento daquele elemento obstrutor, cuja presença infalível, em depoimentos como este, torna-o praticamente uma regularidade endêmica dos debates municipais: trata-se, como já adivinham os senhores, da *questão dos recursos financeiros*.

⁶ Comentários à margem do texto: A decisão da Prefeitura, de entrar no problema habitacional. O problema das "invasões"; a omissão dúbia do governo municipal através dos tempos; a mudança de atitude para a ação (dúplice): controle das "invasões" e oferta de programas habitacionais especialmente planejados para as camadas de mais baixa renda. A opção pelo PROFILURB, dentre todas as linhas do BNH. O Programa dos Bairros Populares — descrição dos tipos de obras, topografia local e custos.

⁷ Comentários à margem do texto: os dados da CONDER/PLANAVE sobre o mercado *informal* de trabalho. A política de *disciplinamento* das atividades "avulsas", sem eliminação das fontes de emprego. A não-erradicação das favelas centrais (ex.: Morro Ipiranga; Plano de Ajuda Mútua).

Desafoguem-se, porém, senhores. Não vimos aqui repetir cansadas estatísticas, nem mesmo a de obsessiva memória, que discrimina as parcelas de participação de União, Estado e Município, no total da arrecadação nacional, em termos de 55, 36 e 9 por cento, respectivamente. Não vimos tampouco, vindo da Bahia, lamentar com os companheiros de regiões e municípios consumidores, as injustiças de que nos consideramos vítimas, frente às regiões e municípios produtores, privilegiados pela sistemática do ICM. Vimos, ao revés, propor ao debate *um ponto-de-vista mais interpretativo* e, por isso mesmo, com maiores possibilidades de abrir caminhos novos em busca das soluções. Começarei por afirmar que a *“questão dos recursos financeiros” não é sobretudo uma questão financeira, mas preponderantemente político-institucional*. Recordam-se os senhores de quando expusemos que, a partir do II PND, estabeleceu-se um *sistema urbano nacional*. E que isso implicava a constituição de *relações de dominação e dependência*, e de *efeitos de valorização*. Ou seja: cada município passa a ser visto nas relações com os demais municípios com que interage, seja como dominante — município economicamente mais forte —, seja como dominado — município economicamente mais fraco. Entretanto, *nenhum dos partícipes da relação é auto-suficiente: a dominação econômica não exclui a mútua complementaridade de funções; antes, pressupõe-na*. Que resulta dessa extrapolação funcional do lugar físico, geográfico, político-institucional, por cada município? Há muito, senhores, que os economistas empregam a noção de *espaço econômico abstrato* para explicação dos complexos fluxos econômicos, a partir da substância a-territorial (ou extra-territorial) do capital. E extraem-lhe conseqüências as mais práticas. Geógrafos e urbanistas vão até à noção de *conurbação funcional*, que é, em outras palavras, o intercâmbio de fluxos e relações, uma interpenetração de cidades que não em termos de espaço físico, o que constituiria a *conurbação física*. Aquele intercâmbio não é, tampouco, o intercâmbio usual existente entre quaisquer cidades de um país ou até do mundo, em termos de trocas comerciais, culturais etc. Trata-se, aqui, da inter-utilização direta e intensa de serviços, ofertas de emprego e habitação, por parte das respectivas populações, que passam a circular diariamente entre cidades, através de espaços intermunicipais não povoados ou urbanizados.

Mas há, ainda, uma inferência que me parece óbvia, e que contudo não me consta ter sido até aqui feita, a partir da noção de conurbação funcional: é o que pretendo aqui denominar, ao menos até encontrarmos melhor nomenclatura, de *“ressonância translocal dos espaços urbanos”*. Refiro-me às conseqüências diretas que são imediatamente provocadas numa cidade por um ato, ou fato, um investimento ou uma intervenção em outra cidade que se encontre integrada com a primeira, num mesmo sistema. Repita-se, mesmo que essa *“integração”* não ocorra visualmente como contigüidade física das respectivas áreas urbanas. Ainda assim, a ressonância ou repercussão se dá, porque o *“espaço abstrato”* opera aí como na economia, transcendendo a noção geográfica, topográfica, com a qual nos acostumamos a raciocinar. Pois bem. O reconhecimento da existência dessa ressonância há de nos conduzir inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, ao reconhecimento de que *os custos e os benefícios das intervenções urbanas, numa dada cidade, devem ser redistribuídos translocalmente à outra ou às outras cidades que com ela participem sistemicamente dos efeitos das intervenções*. Daí decorre que, em todo espaço onde isso ocorra, o mecanismo de contribuição tributária, o custeio das atividades do setor público, enfim, o sistema de arrecadação de impostos e taxas deveria idealmente ser único. Constituído un fundo único, as quotas de participação de cada cidade calcular-se-

Planejamento. Salvador, 4(2):115-126, abr./dez. 1976.

iam a partir dos ônus, dos encargos, dos custos e dos benefícios reais que cada qual venha a receber ou suportar, anual ou plurianualmente.

Não pretendo aqui formular um projeto completo em sua minúcia, mas vale dito, desde logo, que os indicadores de custos e benefícios em um tal mecanismo deveriam incluir, com prioridade e peso considerável, a variável *“população”* ou *“densidade demográfica”*. Essa ênfase na variável *“população”* como determinante primordial do critério distributivo encontra-se, aliás, na mais perfeita sintonia com a máxima inquestionável enunciada por todos os homens de governo no Brasil de hoje, segundo a qual é o *homem*, enquanto homem, sem qualquer adjetivação, e onde quer que ele viva, o *destinatário*, mais até que o agente, de toda a nossa luta pelo desenvolvimento.

. . .

Senhores vereadores, honra-me estar aqui. Já se disse que a Cidade é uma *“trégua social”*. Comprovamo-lo agora, nós responsáveis por ela, debatendo-a sem distinção político-partidárias. Possa um dia comprová-lo a imensa legião dos brasileiros que ainda não experimentam na Cidade a *fruição do urbano*, mas nela apenas suportam uma *ausência do Campo*.

JORGE HAGE SOBRINHO
Prefeito da Cidade do Salvador

Conferência Pronunciada no
XII Encontro Nacional de Vereadores
Caxias do Sul — Rio Grande do Sul
Junho/1976

Planejamento. Salvador, 4(2):115-126, abr./dez. 1976.